



Roj: **STS 5558/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:5558**

Id Cendoj: **28079130022016100506**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **21/12/2016**

Nº de Recurso: **1117/2016**

Nº de Resolución: **2708/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **MANUEL VICENTE GARZON HERRERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 21 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Villalcampo, representado por el procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar y dirigido por la letrada D<sup>a</sup>. Mercedes Gonzalo Pascual, contra la sentencia de 5 de febrero de 2016 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el recurso contencioso-administrativo número 97/2015. Ha sido parte recurrida la entidad mercantil Red Eléctrica de España, S.A.U., representada por el procurador D. Jacinto Gómez Simón y dirigida por el letrado D. José Ignacio Rubio de Urquía.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Vicente Garzon Herrero

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó sentencia con fecha 5 de febrero de 2016, en cuya parte dispositiva se acuerda: «Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil Red Eléctrica de España, S.A.U., contra la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Villalcampo, reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, publicada en el BOP de Zamora nº 143, de 3 de diciembre de 2014, anulándose en consecuencia por su disconformidad con el ordenamiento jurídico el artículo 4º y los preceptos del "Anexo de Tarifas" de la Ordenanza fiscal impugnada, en cuanto resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica, sin efectuar especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales.».

**SEGUNDO.-** Contra la anterior sentencia, el procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, en nombre y representación del Ayuntamiento de Villalcampo, interpone recurso de casación en base a los siguientes motivos: «Primero.- Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la Jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate ( Art. 88.1º d) de la LJCA). Infracción de los artículos 24 y 25 del RDL 2/2004 que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y de la Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo en relación a la cuantía y justificación de la cuota tributaria de la Tasa por utilización o aprovechamiento especial del Dominio Público Local. Segundo.- Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte ( artículo 88.1 c) LJCA).».

Termina suplicando de la Sala se case y anule la sentencia recurrida, dictando otra más ajustada a Derecho que declare ajustado a Derecho el artículo 4º de la Ordenanza reguladora de la Tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local del Ayuntamiento de Villalcampo, así como las tarifas resultantes del informe técnico económico declarándolo justificado y conforme a Derecho.

**TERCERO.-** Efectuado traslado a las partes para alegaciones, se acordó señalar día para votación y fallo, fijándose el 15 de noviembre de 2016 en cuya fecha tuvo lugar.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- *Antecedentes*

Se impugna, mediante este recurso de casación, interpuesto por el procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar, actuando en nombre y representación del Ayuntamiento de Villalcampo, la sentencia de 5 de febrero de 2016, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo número 97/2015 interpuesto por la entidad mercantil Red Eléctrica de España, S.A.U.

La sentencia de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo y pronunció el siguiente fallo: «Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad mercantil Red Eléctrica de España, S.A.U., contra la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Villalcampo, reguladora de la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, publicada en el BOP de Zamora nº 143, de 3 de diciembre de 2014, anulándose en consecuencia por su disconformidad con el ordenamiento jurídico el artículo 4º y los preceptos del "Anexo de Tarifas" de la Ordenanza fiscal impugnada, en cuanto resulten de aplicación al transporte de energía eléctrica, sin efectuar especial pronunciamiento en cuanto a costas procesales.».

No conforme con dicha sentencia el Ayuntamiento de Villalcampo interpone el recurso de casación que decidimos.

### SEGUNDO.- *Motivos de casación*

El escrito de interposición del recurso de casación se fundamenta en los siguientes motivos:

1º.- Infracción de las normas del Ordenamiento Jurídico o de la Jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate [ artículo 88.1º d) de la LJCA]. Infracción de los artículos 24 y 25 del RDL 2/2004 que aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y de la Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo en relación a la cuantía y justificación de la cuota tributaria de la Tasa por utilización o aprovechamiento especial del Dominio Público Local.

2º.- Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte [ artículo 88.1 c) LJCA].

### TERCERO.- *Decisión de la Sala*

Esta Sala ha resuelto recientemente recursos sustancialmente idénticos al que ahora resolvemos, razón por la que en virtud del principio de unidad de doctrina hemos de estar a los en ellos decidido.

En dichas sentencias, de las que son muestra las recaídas en los recursos de casación número 33672016 y 436/2016 se afirmaba: « *TERCERO*.- El artículo 24.1.a) TRLHL dispone que, con carácter general, el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público.

Y añade que, a tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

Por su parte, el artículo 25 precisa que tal valor se determinará a la vista de informes técnicos-económicos en los que se ponga de manifiesto ese valor de mercado, informes que se incorporarán al expediente que desemboca en la adopción del correspondiente acuerdo.

En interpretación de estos preceptos, hemos señalado [véanse, por todas, las sentencias de 11 de diciembre de 2014 (casación 443/2014, FJ 4º); ES:TS:2014:5171), 20 de mayo de 2016 (casación 3937/2014, FJ 4º; ES:TS:2016:2188) y 19 de julio de 2016 (casación 2505/2015, FJ 4º; ES:TS:2016:3484) que:

(a) La cuantificación de la tasa escapa a la discrecionalidad administrativa, por cuanto se trata de alcanzar el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de la utilización o el aprovechamiento de los bienes afectados, como si no fuesen de dominio público. Se trata de un concepto jurídico indeterminado.

(b) No obstante lo anterior, en la fijación de ese valor, que ha de responder al principio de equivalencia, el margen de maniobra de las autoridades locales es ciertamente amplio. En otras palabras, la potestad local para cuantificar la tasa no es discrecional, pero sí lo es la elección del método seguido o los criterios aplicados para calcularlo.



(c) En todo caso, esos métodos y criterios han de ser objetivos, públicos y transparentes, proporcionados, no discriminatorios y adecuados a la finalidad que persiguen: determinar el valor que tendría en el mercado la utilidad obtenida por el beneficiario como si los bienes no fueran de dominio público.

(d) Unos y otros, métodos y criterios, así como el valor en el mercado de la utilidad deben ponerse de manifiesto en el informe técnico-económico, que se erige así en pieza imprescindible para la cuantificación de la tasa.

En la citada sentencia de 20 de mayo de 2016 y en la posterior de 8 de junio de 2016 (casación 1869/2015, FJ 5º; ES:TS:2016:2662), hemos precisado el contenido de los mencionados requisitos, que han de reunir los métodos y criterios de cuantificación, pudiendo afirmarse a la luz de lo allí expuesto que:

(i) No cabe reputar transparente el método si el informe técnico-económico no incorpora criterios de cálculo que se correspondan con el valor de mercado de la utilidad obtenida por la utilización de los bienes.

(ii) La objetividad o justificación objetiva no concurre si el importe de la tasa no guarda relación con la intensidad del uso (así, p.ej., cuando la cuantía se determina atendiendo a los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario o a su volumen de negocios).

(iii) La proporcionalidad desaparece si los parámetros arrojan un montante que va más allá del valor de mercado de la utilidad obtenida.

(iv) La no discriminación demanda que los que usan privativamente el dominio público local o que se aprovechan especialmente de él no sean tratados de forma distinta ante usos de equivalente intensidad.

A la vista de las anteriores pautas jurisprudenciales, podemos anunciar que este recurso de casación está abocado al fracaso.

**CUARTO.-** GAS GALICIA critica la sentencia recurrida porque avala los criterios contenidos en el dictamen técnico-económico que informa la Ordenanza. En esencia, se lamenta de que se consideren las conducciones de gas como construcciones, error que se comunica al valor catastral del suelo rústico, por tomar en cuenta esas "construcciones", y a la fórmula de cálculo, por incluir el valor de las mismas.

Vaya por delante que la recurrente no achaca al informe técnico-económico ser impreciso o carecer de motivación. Tampoco atribuye a los criterios que discute la condición de arbitrarios o no objetivos, no transparentes, desproporcionados o discriminatorios. Tan sólo los reputa inadecuados, puesto que, en su opinión, no responden a la voluntad de legislador de que el importe de la tasa sea equivalente al valor de mercado de la utilidad obtenida por el sujeto pasivo por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, como si los bienes que lo integran no fueran *extra commercium*, y ello por atribuir las instalaciones de gas la condición de construcciones.

Pues bien, ante tal planteamiento se han de sentar las siguientes conclusiones:

1) Al cuantificar la tasa no se trata de alcanzar el valor de mercado del suelo por el que discurren las instalaciones que determinan el aprovechamiento especial o el uso privativo del dominio público local, sino el de la utilidad que esos aprovechamientos o usos reportan. Por ello, son admisibles todos los métodos que, cualquiera que sea el camino seguido, desemboquen en un valor que represente la utilidad en el mercado obtenida por el sujeto pasivo. Al controlar esa elección los tribunales de justicia no podemos sustituir la opción municipal por nuestro subjetivo criterio. Tan sólo nos compete comprobar que la elección conduce al resultado querido por la Ley y lo hace aplicando, motivada y razonadamente, criterios objetivos, proporcionados y no discriminatorios, determinados con transparencia y publicidad.

2) Siendo así:

2.1) No cabe calificar de inadecuado acudir para determinar el aprecio que corresponde a esa utilidad al valor catastral del suelo, que tiene siempre como límite el del mercado (artículo 23.2 TRLCI), valor catastral que en el caso de la Ordenanza discutida es el rústico con construcciones [el valor catastral es la suma del valor del suelo más el de las construcciones (artículo 22 TRLCI)], por ser de esa naturaleza el suelo por el que discurren las instalaciones cuyo establecimiento es la causa del uso del dominio con exclusión de los demás que provoca la exacción de la tasa. Téngase en cuenta que, a efectos catastrales, se reputan construcciones las instalaciones industriales, considerándose, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, etc. [artículo 7.4.b) TRLCI], lista abierta que permite calificar de tales a las canalizaciones de gas, así como a las estaciones de impulsión o depósito y los tanques a que se refiere la Ordenanza discutida en el anexo II.

2.2.) La toma en consideración de tales infraestructuras para calcular la base imponible de la tasa resulta adecuada a la finalidad perseguida por el legislador: si se trata de valorar la utilidad que proporciona al sujeto pasivo el uso privativo o el aprovechamiento especial del dominio público local por la instalación de los mencionados elementos relativos a la distribución de gas e hidrocarburos, parece de todo punto



razonable tomarlas en consideración. Desde luego está fuera de lugar la pretensión de la recurrente de que se consideren exclusivamente valores o parámetros propios del suelo rústico o de su aprovechamiento agropecuario, obviando que el hecho imponible de la tasa viene determinado por el aprovechamiento por su parte del dominio público local para su actividad de transporte y distribución de gas e hidrocarburos. Además, la recurrente se equivoca, pues la Circular 03.04/07 de la Dirección General del Catastro prevé que para las construcciones no agrarias en suelo rústico se aplique el valor establecido para las construcciones en suelo de naturaleza urbana y, en particular, el uso "Y" (otros usos) a los silos, depósitos y tanques ligados a industrias no agrarias. Por lo demás, ni el informe técnico-económico califica a las conducciones de gas de construcciones de tipología extensiva ni nada hay en la mencionada Circular que impida calificarlas de tales.

3) La aplicación del coeficiente RM previsto en la normativa catastral encuentra plena justificación en la medida en que se trata de cumplir el mandato legal de que el valor catastral no supere al de mercado. Como quiera que la base imponible de la tasa se determina por el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento especial o el uso privativo del dominio público local, parece de todo punto ajustada a las exigencias legales la aplicación de un coeficiente que tiene por designio evitar que el valor catastral de los bienes considerados supere al del mercado.

En un juicio estrictamente técnico, se podrá discutir si otros parámetros distintos de los elegidos hubieran sido más adecuados para determinar el valor de esa utilidad, pero en un juicio estrictamente jurídico, como el que nos incumbe, se debe concluir que el Ayuntamiento de Arteixo ha aplicado para determinar la base imponible y las tarifas de la tasa que regula la Ordenanza impugnada unos parámetros objetivos, proporcionados y no discriminatorios que respetan las exigencias del artículo 24.1.a) TRLHL, ejerciendo así su potestad conforme a los criterios que dimanar de la jurisprudencia.

En consecuencia, el este recurso de casación debe ser desestimado.».

Lo transcrito comporta la estimación del recurso que decidimos.

#### **CUARTO.- Costas**

Dada la estimación del recurso de casación que se acuerda no procede hacer un pronunciamiento expreso de las causadas tanto en la instancia, como en la casación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la ley jurisdiccional

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º.- Estimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Villalcampo. 2º.- Anular la sentencia impugnada de 5 de febrero de 2016 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. 3º.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 97/2015. 4º.- Sin costas en ambas instancias.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Manuel Vicente Garzon Herrero Nicolas Maurandi Guillen Emilio Frias Ponce Jose Diaz Delgado Jose Antonio Montero Fernandez Francisco Jose Navarro Sanchis Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo

#### **VOTO PARTICULAR**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. Manuel Vicente Garzon Herrero A LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE CASACIÓN NÚMERO 1117/2016, AL QUE SE ADHIERE EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. Juan Gonzalo Martinez Mico.

Dos son las cuestiones básicas que este recurso plantea, primero, precisar el alcance del artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (BOE de 9 de marzo) cuando regula el modo de cálculo del importe de las tasas por utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Segundo, si el importe fijado como «valor de mercado» es ajustado a Derecho.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones y muy específicamente si son computables las obras y construcciones de titularidad de las entidades que utilizan el dominio público local a efectos de apreciar el valor del dominio ocupado (utilizado) la respuesta no puede ser más que negativa, desde mi punto de vista. Efectivamente, el tenor literal del precepto citado no consiente que se tome en consideración otros bienes



que no sean los de dominio público. La inclusión de las «obras y construcciones» de la actora, por ser de su titularidad, y no de dominio público, quedan fuera del ámbito del precepto que examinamos. No me parece que esta cuestión, por su obviedad, requiera más razonamientos.

Idéntica conclusión merece el segundo problema, el referente a la cuantificación del dominio público local. Entiendo que la inclusión, indebida, de las «obras y construcciones de la actora» en la valoración del «suelo rústico» distorsiona totalmente el valor del espacio aéreo ocupado y al que llegan a atribuirse valores estratosféricos de 635.380 € por hectárea, por lo que, en mi opinión, la valoración efectuada carece de todo soporte que se aproxime al precio de mercado del bien ocupado, que es el límite absoluto que la ley exige.

Ello sin dejar de poner de relieve la contradicción que supone la diferente valoración de los mismos terrenos en función de las distintas instalaciones que sobre ellos discurren, pues las diferentes instalaciones podían incidir en la diferente utilidad obtenida por los usuarios del espacio aéreo, pero no en diferentes valoración del mismo bien.

Por todo ello, considero que el recurso de casación del Ayuntamiento de Villalcampo debió ser desestimado.

Manuel Vicente Garzon Herrero Juan Gonzalo Martinez Mico

### VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. Emilio Frias Ponce A LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE CASACIÓN NÚMERO 1117/2016

Con el mayor respeto que me merece el criterio de la mayoría no puedo compartir la posición que defiende, en cuanto viene a avalar los criterios contenidos en el dictamen técnico-económico que informa la Ordenanza impugnada pese a utilizar como parámetro para fijar el valor de la utilidad derivada del aprovechamiento especial gravado no sólo el valor del suelo del bien de dominio público afectado sino además el valor de las instalaciones realizadas para el disfrute del aprovechamiento y desempeño de la propia actividad de transporte ejercitada a través de ellas.

Comparto íntegramente el voto particular que también formula el Presidente de la Sección, defendiendo la imposibilidad de computar las obras y construcción de titularidad de las entidades que utilizan el dominio público local, en cuanto otra cosa supondría desconocer el régimen legal de cuantificación que establece el art. 24.1 a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que se refiere al valor de mercado de la utilidad del aprovechamiento especial.

En mi opinión incluir en la retribución del aprovechamiento especial de los terrenos que ocupan las instalaciones de transporte el valor de éstas, calculado por la inversión en su construcción, porque tras la correspondiente autorización el suelo rústico afectado pierde la naturaleza esencialmente agraria, permitiendo un rendimiento industrial para el que la utilización del suelo resulta un elemento primordial, implica relacionar el beneficio económico con el valor de utilidad derivada del aprovechamiento especial que debe reflejar el gravamen, lo que nos llevaría a gravámenes materialmente impositivos.

Por otra parte, la expresión que el art. 24.1 a) citado utiliza permitiendo que las Ordenanzas fiscales puedan señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada, en modo alguno puede entenderse en el sentido de que se refieran a la naturaleza específica de la actividad que sobre los bienes de dominio público se vaya a desarrollar, sino a las características e intensidad de la ocupación del bien de dominio público. Por ello el valor del bien del dominio público ocupado o aprovechado debe ir referido a su valor antes de la ocupación o aprovechamiento, para cuantificarlo, luego, en función de la intensidad y extensión del mismo.

En definitiva, considero que el valor de la inversión realizada no puede incrementar el valor del suelo, porque las instalaciones que como consecuencia del aprovechamiento obtenido construya el obligado tributario no forman parte preexistente del bien inmueble objeto de valoración, sin que pueda invocarse, en contra, que para el cálculo de la tasa se tuvo en cuenta el valor catastral del inmueble ocupado, que está integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones, toda vez que la Ordenanza se refiere a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local de las instalaciones de transporte de energía eléctrica, gas, agua e hidrocarburos, esto es, por las instalaciones que realizan el aprovechamiento especial, encontrándonos ahora ante un supuesto de aprovechamiento especial de un dominio público constituido por terrenos rústicos, carente de construcción alguna.

Por todo ello, a mi entender el recurso de casación debió haberse desestimado.



Emilio Frias Ponce

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Manuel Vicente Garzon Herrero, hallándose celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, ante mí la Letrada de la Administración de Justicia Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Gloria Sancho Mayo. Certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ